

**ATTRAZIONE IN SUSSIDIARIETA' E POTERE SOSTITUTIVO IN  
ALCUNE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Nel giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali, la Suprema Corte ha analizzato più volte l'attrazione in sussidiarietà e l'esercizio del potere sostitutivo, fornendo chiarimenti sui rapporti tra le autonomie. In questa nota si torna sull'argomento prestando attenzione a quanto emerge da alcune sentenze della Corte Costituzionale.

Il profilo verticale della sussidiarietà viene definito dal primo comma dell'articolo 118 della Costituzione che attribuisce la titolarità delle funzioni amministrative, in via generale, ai Comuni, in quanto enti pubblici territoriali più vicini ai cittadini, salvo che, **per assicurarne l'esercizio unitario**, non sia conferita a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La Corte, oltre ad aver rilevato (Sentenza n.303 del 1 ottobre 2003) che “le istanze unitarie giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze anche in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale” ha anche ritenuto coerente con lo stesso principio, non soltanto l'esercizio statale della funzione amministrativa che trascende l'ambito regionale, **ma anche la regolazione normativa statale della stessa funzione amministrativa, pur non rientrando la stessa materia tra quelle riservate alla competenza legislativa statale.**

In argomento va precisato che, mentre la Sentenza n.303/2003 ha ammesso la regolazione legislativa statale delle funzioni amministrative attratte in sussidiarietà, **soltanto in materia rientrante nella competenza legislativa concorrente** (nella quale le Regioni hanno normalmente potere legislativo di dettaglio), la Sentenza n.165 del 18 aprile 2007 ha dichiarato **la legittimità della potestà normativa statale per l'organizzazione e la disciplina di funzioni amministrative di competenza regionale nell'ambito di materie normalmente spettanti alla competenza legislativa regionale sia concorrente che residuale.**

Nella Sentenza 303/2003 viene anche sottolineato che la deroga al normale riparto delle competenze è legittima a condizione che il relativo intervento sia **proporzionato, non risulti affetto da irragionevolezza** e sia **oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.**

Al fine di rendere legittimo l'intervento legislativo statale in ambito di competenza regionale residuale, la Corte ha inoltre ritenuto indispensabile l'applicazione del modulo della **concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni dei poteri di tipo normativo e programmatico (Sentenza n.165/2007).**

Di recente, nuovamente investita della tematica (Sentenza n.79 del 15 gennaio 2010 in materia di porti e aeroporti), nel caso di attrazione in sussidiarietà, la Corte ha precisato che “la necessità di osservare le procedure collaborative (intesa Stato e Regione) **riguardi solo la fase di decisione e localizzazione dell'opera per dare**

**validità allo spostamento della competenza legislativa e amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa sul medesimo oggetto**”.

In riferimento al principio di sussidiarietà, per il quale l'ente superiore interviene quando l'ente inferiore non riesce a svolgere le sue funzioni, viene legittimata e spiegata la previsione del potere sostitutivo dell'ente superiore in caso di inadempienze dell'ente inferiore.

Ai sensi del secondo comma dell'art.120 della Costituzione, “il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (soltanto) nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”

Il citato secondo comma dell'art. 120 della Costituzione, nel prevedere il potere sostitutivo, limita la discrezionalità del Governo fissando una casistica delle inadempienze e contiene una riserva di legge rinforzata (da ritenersi statale) per definire “ le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

In sintesi l'art.120 della Costituzione prevede:

- il potere sostitutivo del governo,
- i casi di tassative inadempienze,
- la previsione legislativa delle procedure per l'esercizio del potere sostitutivo che devono risultare rispettose del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

**L'art. 120, nel prevedere il potere sostitutivo straordinario del Governo per la salvaguardia di interessi naturalmente facenti capo allo Stato, lascia comunque impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo a organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali (Sentenza n.43 del 27 gennaio 2004).**

Costituendo tali interventi sostitutivi un'eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni definite dalla legge, sulla base di criteri assistiti da garanzia costituzionale, **debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti elaborati dalla giurisprudenza riguardo i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.**

Seguendo l'orientamento appena ricordato ed **in riferimento ai poteri sostitutivi delle Regioni rispetto al normale svolgimento delle attribuzioni dei Comuni**, la Sentenza 43/2004 ha enucleato i seguenti limiti:

- le ipotesi di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge,
- esclusivamente per atti o attività **prive di discrezionalità nell'an** (per non contraddire l'attribuzione della funzione amministrativa dell'ente locale sostituito);
- il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (per l'attitudine

dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito);

- la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità del principio di leale collaborazione. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire nello stesso procedimento.

L'unita attenzione alle due tematiche, riguardanti l'attrazione in sussidiarietà e l'esercizio del potere di sostituzione, intende evidenziare l'insistenza della Suprema Corte sulla necessità di salvaguardare, in ambo i casi, il rispetto della leale collaborazione tra gli enti coinvolti e l'equilibrio degli interventi, che devono essere proporzionati e non affetti da irragionevolezza.